

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЭЭГ
В РАМКАХ СОТРУДНИЧЕСТВА С БЮРО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО АНАЛИЗА
(1997-2005)

Экономическая экспертная группа (ЭЭГ) с 1997 г. по 2005 г. оказывала аналитическую поддержку правительству Российской Федерации по вопросам налогово-бюджетной политики и другим проблемам макроэкономической политики, а также поддержку проведения структурных реформ в сфере государственных финансов.

Проблемы государственных финансов неизменно играют ключевую роль в экономической политике. Они занимают центральное место, как в программных документах правительства, так и в его повседневной деятельности, им уделяется значительное внимание в ежегодных посланиях Президента Федеральному собранию. Финансовая стабильность представляет собой важное, по существу обязательное условие для устойчивого развития экономики. С самого начала экономических реформ денежные власти столкнулось с огромными проблемами реструктуризации налоговой и бюджетной систем, доставшихся от времен централизованной экономики и не приспособленных к условиям рыночной экономики. Проведение реформ и текущее планирование и исполнение бюджета, реализация денежно-кредитной политики многократно осложнялись тем, что осуществлялись в условиях экстремально высокой инфляции и резкого спада производства. Результатом стало развитие кризиса неплатежей, хронический бюджетный дефицит. Падала бюджетная дисциплина: снижалась собираемость налогов, все большая часть бюджета (особенно на субфедеральном уровне) исполнялась в неденежной форме. Бюджетные обязательства регулярно исполнялись не в полном объеме, с накоплением значительной кредиторской задолженности, что отражало не только перечисленные проблемы, но и существенные недостатки бюджетного планирования.

В этих условиях правительство поставило задачу повысить качество бюджетного планирования и обоснованность решений по текущей реализации финансовой политики. Прогресс в этом направлении был связан с совершенствованием средне- и краткосрочного прогнозирования бюджетных доходов, процедур координации бюджетной и монетарной политики, качества долговой политики. Существенную роль в данный период играли программы МВФ, предусматривающие согласованные меры по реформированию государственных финансов. Подготовка программ требовала значительной работы по прогнозированию макроэкономических показателей, формированию целевых, согласованных между собой ориентиров бюджетной и монетарной политики, а также мониторинга хода исполнения принятых программ.

Несмотря на прекращение трансформационного спада, замедление инфляции и снижение стоимости государственных заимствований к 1997 году, правительству не удалось в достаточной мере сократить бюджетный дефицит и справиться с проблемой неплатежей. Эти непреодоленные слабости российской экономики вылились в результате в финансовый кризис 1998 года. Кризис привел к резкому сокращению поступлений в бюджет, увеличению в процентах от ВВП обязательств

по обслуживанию внешнего долга и сделал невозможными для государства как внутренние, так и внешние заимствования. Все это потребовало радикального изменения финансовой политики: перестройки налоговой системы, политики расходов, долговой политики.

В послекризисный период большое внимание стало уделяться институциональным аспектам финансовой политики. Вошел в действие новый Бюджетный кодекс, происходило последовательное совершенствование межбюджетных отношений, был сформирован Стабилизационный фонд, начался переход на принципы бюджетирования, ориентированного на результаты и многолетнего бюджетного планирования. Проводилась работа по последовательной рационализации структуры бюджетных расходов, повышению их эффективности.

Основным содержанием работы ЭЭГ стала аналитическая поддержка деятельности Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли по следующим направлениям:

1. Формирование и проведение текущей и среднесрочной налогово-бюджетной политики,
2. Совершенствования бюджетного процесса и межбюджетных отношений,
3. Подготовка программных документов в части макроэкономической политики правительства,
4. Проведение структурных реформ в сфере государственных финансов,
5. Анализ и мониторинг ситуации в российской экономике,
6. Взаимодействие Российской Федерации с международными организациями (МВФ, Всемирный Банк, ЕБРР, ОЭСР, «Большая восьмерка», «Группа двадцати», АТЭС и др.) по экономическим вопросам.

Эти проблемы стали предметом аналитических записок, докладов, аналитических исследований, ежемесячных бюллетеней, глав, включенных в ежегодные Обзоры экономической политики БЭА, а также других публикаций и докладов.

Особенность организации работы ЭЭГ состояла в том, что она работала в тесном повседневном контакте с Министерством финансов и Министерством экономики, получая в оперативном режиме задания от руководства этих ведомств, а также от руководства и аппарата правительства, по мере возникновения задач, входящих в сферу деятельности группы. Кроме того, эксперты ЭЭГ не только представляли свои материалы в виде аналитических записок и докладов, но и регулярно привлекались руководством министерств к обсуждению проблем и выработке решений в рамках рабочих совещаний и рабочих групп. Такая схема взаимодействия обеспечивала гибкость в постановке задач со стороны заказчиков, быстрое и полное доведение до них выводов и рекомендаций ЭЭГ и, тем самым, высокую актуальность ее работы.

Специфика работы ЭЭГ состояла также в форме представления результатов ее работы. Они не только принимали форму рекомендаций или проектов нормативных документов, но и представлялись в виде расчетных оценок эффекта различных вариантов финансовой политики, количественного анализа последствий тех или иных мер в сфере государственных финансов, прогнозов экономических условий, в которых должна проводиться налогово-бюджетная политика. Таким образом, получаемые результаты обеспечивали возможность принятия правительством

глубоко проработанных решений, основанных на всестороннем анализе последствий и сопоставлении альтернатив.

Можно выделить следующие ключевые проблемы, по которым оказывалась аналитическая поддержка правительству.

1. Формирование общих принципов и механизмов бюджетной политики

В каждый период перед правительством стояли свои приоритетные задачи.

В период до финансового кризиса 1998 года центральное место занимали проблемы оздоровления бюджетной политики, управления долгом и решения проблемы неплатежей. В этот период эксперты ЭЭГ неоднократно обосновывали предложения перейти к проведению более консервативной бюджетной политики, исследовали корни неплатежей, а также анализировали практику неденежного исполнения бюджета.

Общие выводы экспертов ЭЭГ относительно бюджетной политики этого периода можно суммировать следующим образом.

В докризисный период бюджетная политика формально была направлена на повышение социального благополучия и стимулирование отечественной промышленности за счет бюджетных субсидий. Это находило свое отражение в нереалистичных бюджетах и других популистских нормативных актах, принимаемых законодательной властью. Расходные обязательства бюджета не только перестали сокращаться, но стали увеличиваться. Были приняты множество законодательных актов как на федеральном уровне, так и на региональном, повышающих социальные выплаты населению или обеспечивавших субсидии предприятиям. В то же время практически ничего не делалось для повышения доходов как устойчивой ресурсной базы. Отсутствие эффективных мер по повышению доходов вынуждало власти проводить секвестирование и приводило к накоплению задолженности.

Ни один из законов о федеральном бюджете, принятых в 1996-1998г.г. не был выполнен ни по расходам, ни по доходам. При этом законы о бюджете не включают в полной мере всех расходных обязательств федерального бюджета.

Для финансирования возникающего даже после секвестирования дефицита использовались заимствования на внутреннем, а затем и на внешних рынках, что привело к росту расходов на обслуживание долга и соответственно еще большему сокращению финансирования бюджетной сферы и росту задолженности.

Первые успехи в размещении российских еврооблигаций и развитие рынка внутреннего долга создавали иллюзию достаточности средств для финансирования бюджетной сферы. Фактически это явилось еще одним косвенным препятствием на пути реформирования бюджета, а в последствие только усугубили давление на бюджет. Сейчас стало очевидным, что средства с внешних финансовых рынков надо было использовать на структурную перестройку бюджетной сферы, а не на погашение задолженности по зарплате, как это делалось.

На региональном уровне положение дел было еще хуже. Дефицит региональных бюджетов увеличился за 1995-1997г.г. в три раза до 1,5% ВВП. Расходы регионов с 1995г. выросли на 2,7% ВВП и достигли к 1997 г. 18,2% ВВП. При этом в региональных бюджетах еще более широко, чем на федеральном уровне,

использовались неденежные формы расчетов, доля которых в 1997г. составляла около 45-50%. В результате исполнение региональных бюджетов по расходам существенно увеличилось, но при этом росла задолженность по зарплате и социальным платежам.

Широкое распространение получила практика создания внебюджетных фондов и внебюджетных счетов как на уровне федеральных организаций, так и на субфедеральном уровне. Эти внебюджетные фонды не отражаются в официальной статистике, однако именно через них зачастую проводятся значительные по объему операции, особенно на региональном уровне. У ряда федеральных бюджетных организаций и других учреждений, имеющих расходные полномочия, имеются внебюджетные счета, через которые в частности проводятся операции по предоставлению аренды и другой коммерческой деятельности организаций. Операции по внебюджетным счетам только федеральных ведомств за девять месяцев 1999 г. составили 1,4% ВВП. Количество внебюджетных фондов на региональном и местном уровне значительно выше. Согласно исследованиям Мирового банка, в одной Москве действует три крупных внебюджетных фонда, в частности для финансирования крупных проектов развития инфраструктуры в коммерческих целях. Объем операций региональных и местных внебюджетных фондов оценить значительно сложнее, но, пожалуй, величина в 2-3% ВВП представляется разумной.

Необходимо упомянуть и другом важном виде расходных обязательств бюджета, которые не учитываются или учитываются не в полной мере в бюджетной отчетности. Это задолженность по долгам федерального правительства и долговые расходы регионов. Как уже отмечалось, проблема обслуживания долга не входит в рамки данной работы, однако эти обязательства необходимо учитывать для получения оценки о величине обязательств бюджета. Под задолженностью по долгам федерального правительства понимаются нереструктурированные просроченные платежи по внешнему долгу бывшего СССР. Ввиду того, что переговоры по реструктуризации еще не завершены, можно лишь оценить дополнительное бремя на уровне 1,5%-2% ВВП. Что касается долговых расходов регионов, то по ним практически нет достоверных данных, в частности по причине непрозрачности бюджетной статистики регионов. Кроме того, далеко не все субфедеральные власти предоставляют соответствующую отчетность в Министерство финансов. По оценкам Министерства финансов только процентные платежи по долгам регионов должны составлять около 0,5-1% ВВП, а с учетом погашения основной суммы долга - 2% ВВП.

Проведенный анализ показывает, что система расходов российского бюджета имеет сильные искажения. С одной стороны имеют место нефинансируемые или непризнаваемые расходные обязательства, которые по оценкам составляют около 9-10% ВВП. С другой стороны бюджеты различных уровней проводят операции, выходящие, по крайней мере частично, за рамки бюджетных обязательств. Объем этих операций можно оценить в размере около 4-5% ВВП. Таким образом, в целом объем бюджетной сферы (без учета обслуживания долга) можно оценить на уровне 50%-55% ВВП. Очевидно, что при отсутствии структурного реформирования и с учетом консервативных макроэкономических прогнозов, доля бюджетного сектора в ВВП останется примерно на том же уровне и в дальнейшем.

При сравнении с бюджетами других стран выясняется, что объем непроцентных расходных обязательств российского бюджета значительно выше, чем в среднем по странам Восточной Европы (41,8% ВВП в 1995г.) и примерно на

уровне стран ОЭСР с высоким уровнем дохода (53,7% ВВП в 1995г.)¹. Однако уровень доходов российского бюджета значительно отстает от показателей этих стран. Если доходная часть бюджетной системы в России в 1999г. составила 35,5% ВВП, то для стран ОЭСР в 1995г. этот показатель находился в пределах 40%-60% ВВП, а для стран Восточной Европы - 35%-55% ВВП. В силу того, что резервы повышения доходов при существующей налоговой системе и макроэкономической ситуации практически исчерпаны (см. ниже), становится очевидной необходимость сокращения расходной части.

Необходимость реформ подтверждается и сравнительным анализом структуры расходов. Как показывает сравнительный анализ, структура кассовых расходов российского бюджета значительно отличается от развитых стран. Расходы на силовые ведомства превышают аналогичные показатели развитых стран. При этом, истинная величина оборонных расходов в России значительно выше. Затраты на жилищно-коммунальную сферу в России значительно снизились, но все равно еще выше, чем в странах ОЭСР. Но особенно сильные различия видны в социальных расходах. Доля затрат на социальные нужды в российском ВВП примерно в два раза меньше, чем в странах ОЭСР, особенно в такой важной статье как социальное обеспечение.

Начиная с конца 1997 года остро стояла задача предотвращения финансового кризиса. В этот период ЭЭГ готовила предложения по долговой политике, политике финансирования бюджетного дефицита, оценке мер антикризисной программы.

Одна из наиболее острых проблем послекризисного периода была связана с формированием принципиально новых принципов долговой политики. Основные принципы бюджетной политики на среднесрочную перспективу, зафиксированные Программой социально-экономического развития до 2010 года и Бюджетным посланием Президента, предусматривают, прежде всего, переход к политике бездефицитного бюджета. Второй основополагающий принцип состоит в постепенном сокращении налоговой нагрузки на производителя. Налоговая реформа должна иметь своим результатом, с одной стороны, сокращение номинальных ставок налогообложения, а с другой стороны, расширение базы налогообложения за счет отмены необоснованных налоговых льгот и вывода части «теневой» деятельности в легальную сферу. В результате общая величина бюджетных доходов в % ВВП должна постепенно несколько снизиться, хотя темпы и размеры такого снижения могут варьировать.

Сравнительно невысокий объем погашения внутреннего долга в предстоящие годы должен определить возможность положительного сальдо чистых рыночных заимствований, несмотря на то, что внутренний финансовый рынок еще не полностью оправился после кризиса 1998 года. Вместе с тем, размеры внутренних заимствований ограничены относительной слабостью банковской системы и необходимостью избежать развития нового долгового кризиса. В целом, размеры чистого внутреннего финансирования при осторожной политике заимствований оцениваются нами примерно в 1,0–1,5% ВВП. Сказанное означает, что при проведении сбалансированной бюджетной политики чистое внешнее финансирование может поддерживаться отрицательным на уровне от одного до полутора процентов ВВП. В то же время, проведенные нами расчеты показывают, что погашение внешнего долга в рассматриваемый период будет лежать в пределах

¹ Доклад Мирового банка "Основные подходы к анализу государственных расходов Российской Федерации", 1998г.

от 2 до 3 процентов ВВП. Следовательно, проведение сбалансированной бюджетной политики требует привлечения новых внешних заимствований в размере 1-2% ВВП, или от половины до двух третей от подлежащих погашению сумм.

В долларовом выражении это соответствует новым заимствованиям в размере порядка 4-6 млрд. долларов. В то же время, наш анализ свидетельствует, что рыночные заимствования в таком объеме вряд ли осуществимы, или, если и могут быть произведены, то лишь по чрезмерно высоким процентным ставкам, что неизбежно приведет к увеличению бремени обслуживания внешнего долга. Если исходить из реалистичной оценки возможного объема привлечения внешних займов по приемлемым ставкам, то мы приходим к выводу, что рефинансироваться может от четверти (при консервативной долговой политике) до половины (при менее осторожной политике) погашения долга. В этом случае отрицательное чистое внешнее финансирование не может быть компенсировано внутренним финансированием, т.е. бюджет должен быть не сбалансированным, а устойчиво профицитным.

Анализ долговой политики в общем контексте прогнозных показателей макроэкономических показателей позволил выделить два наиболее реалистичных сценария. При первом, консервативном, происходит рефинансирование лишь примерно четверти от погашения внешнего долга. Его достоинством является, во-первых, более быстрое сокращение внешнего долга (к 2008 г. он может снизиться почти на 40% в долларовом выражении и составить примерно 23% ВВП²) и, во-вторых, меньшая стоимость заимствований (как непосредственно благодаря меньшему объему вновь выпускаемых обязательств, так и благодаря более быстрому сокращению кредитных рисков из-за сокращения долговой нагрузки на экономику). «Платой» за это является снижение потребления (как частного, так и государственного). Последнее, на наш взгляд, особенно существенно, поскольку может привести к деградации инфраструктуры и затягиванию с проведением ряда структурных реформ, на осуществление которых требуются значительные средства. Данный вариант характеризуется такими бюджетными показателями: профицит, начиная с 2003 г., поддерживается на уровне 1-1,5% ВВП, первичный профицит вплоть до 2008 г. лежит в диапазоне от 4 до 5% ВВП, при процентных расходах постепенно снижающихся с 3,5-4% ВВП до примерно 2,5% ВВП в 2008 г.

Данный сценарий требует проведения весьма жесткой бюджетной политики. Непроцентные расходы расширенного бюджета должны оставаться практически неизменными (на уровне 2000 года) по крайней мере до 2003 г., а затем расти заметно медленнее чем ВВП.

Выплаты по внешнему долгу в период до 2008 г. лежат в данном сценарии между 4,5 и 5,5 процентов ВВП, или 30-35 процентов от доходов федерального бюджета (в 2000 г. выплаты составили 4,4% ВВП и 27% доходов федерального бюджета).

Наличие общего профицита говорит о том, что в “консервативном” варианте погашение долга частично происходит из бюджетных доходов, а не только за счет новых заимствований.

Очевидно, консервативный вариант труден для проведения с политической точки зрения. Сохранение суммарных бюджетных расходов в реальном выражении

² С учетом возможного включения в состав внешнего долга части неурегулированной задолженности размеры сокращения могут оказаться меньше.

фактически означает резкое сокращение многих статей расходов. Действительно, некоторые расходы должны расти по мере роста ВВП и, соответственно, уровня оплаты труда в экономике (поскольку разрыв в зарплате работников бюджетного и частного сектора не может еще увеличиваться). Таким образом, здесь необходимо проведение серьезных бюджетных реформ - однако их проведение во многих случаях само по себе требует дополнительных расходов.

Второй вариант предполагает рефинансирование примерно половины погашения внешнего долга. Это позволяет увеличить непроцентные расходы и потребление, однако оставляет существенную долговую нагрузку для последующего периода (сумма долга снижается к 2008 г. на 27%). При этом часть дополнительных заимствований приходится тратить на дополнительное обслуживание долга (разница в величине процентных расходов последовательно нарастает, достигая к концу периода 0,6% ВВП). Таким образом, увеличение бюджетных ресурсов за счет расширения заимствований все больше компенсируется увеличением процентных расходов и, в результате, различия в величине непроцентных расходов постепенно нивелируются.

В сочетании с большим внутренним финансированием данная политика может обеспечить сбалансированность бюджета (за исключением отдельных «пиковых» лет). Иными словами, здесь долг в основном рефинансируется. При этом, однако, меняется его структура: избыточно большой внешний долг постепенно замещается внутренним, удельный вес которого возрастает с 16% в конце 2000 г. до 36% в конце 2010 г. Суммарный долг при этом сокращается в процентах от ВВП благодаря росту физического объема последнего и укреплению рубля. Меньшим (хотя все еще значительным) оказывается в данном варианте размер первичного профицита, лежащий в пределах от 3 до 4,5% ВВП.

В целом, вариант умеренных заимствований значительно легче реализуем политически, хотя, в конечном счете, менее эффективен. Рассмотрение построенных вариантов определяет границы, в которых может лежать выбор наиболее общих параметров долговой стратегии. Нам представляется, что оптимальным было бы использование некоторой смеси «консервативной» и «умеренной» политики. На первом этапе целесообразным (и почти вынужденным) выглядит использование консервативной политики, с тем чтобы восстановить доверие инвесторов и довести ставки по новым заимствованиям до приемлемого уровня. После того как эта цель будет достигнута и соотношение долговой нагрузки к ВВП и бюджетным доходам вырастет (благодаря росту ВВП и укреплению рубля), возможно некоторое «ослабление» бюджетной политики, которое на этом этапе уже не будет связано с угрозой выхода за рамки безопасных уровней долговых показателей.

К концу 2003 года, когда оказалась окончательно разрешена «долговая проблема», которая в течение всего послекризисного периода была доминантой бюджетной политики, встал вопрос о формировании «постпосткризисной политики».

Ключевой идеей не только налогово-бюджетной, но и вообще всей макроэкономической политики и для правительства, и для законодательной власти, и для большей части экспертного сообщества в этот период оставалось облегчение налоговой нагрузки. В среднесрочной программе правительства центральная роль в стимулировании экономического роста отводилась снижению налоговой нагрузки ежегодно не менее чем на 1% ВВП. Одновременно в правительственной программе ставилась задача компенсировать выпадающие доходы за счет резкого снижения расходов (за период с 2003 г. по 2005 г. расходы консолидированного бюджета

должны были снизиться на 5% ВВП). Кроме того, предполагалось, что часть потерь бюджетных доходов будет компенсирована выходом бизнеса из тени. Альтернативный сценарий состоял в финансировании выпадающих бюджетных доходов за счет расширения заимствований на внутренних и внешних рынках.

Анализ Экономической экспертной группы показал, что надежды на значительное стимулирующее действие снижения налогов не имеют под собой ни теоретических, ни эмпирических оснований. Классическая теория предсказывает, что снижение налогов сможет оказать положительное, но временное воздействие на темпы роста. В кейнсианской модели (которая в большей степени соответствует положению в российской экономике) снижение налогов, сопровождаемое сокращением государственных расходов, должно привести к замедлению роста. Наконец, в современных моделях эндогенного роста существует оптимальный с точки зрения роста экономики уровень налогообложения, обеспечивающий компромисс между положительным эффектом снижения налогов и отрицательным эффектом снижения расходов. Анализ эмпирических данных свидетельствует, что существенный эффект от снижения налогов может быть получен только для тех стран, где нагрузка велика по сравнению с типичной для стран с данной величиной душевого ВВП. Исследования Всемирного банка показали, что для таких стран как Россия типичным является налоговая нагрузка около 35% ВВП. При этом фактическая нагрузка в России несколько уступает этому уровню. Тем самым показано, что нет оснований считать налоговую нагрузку в России завышенной. Максимальное ускорение роста, которое может быть получено благодаря облегчению налоговой нагрузки на 1% ВВП ежегодно может быть оценено в 0,15% в год – т.е. составляет достаточно скромную величину. Таким образом, не представляется оправданным политика снижения налогов и расходов. Анализ показал также, что снижение налоговых ставок в 2001-2002 гг. не привело к существенному сокращению уклонения от налогов.

Для того чтобы учесть при обсуждении финансовой политики влияние колебаний внешней конъюнктуры, предложено использовать понятие «структурного баланса». Оно определяется как дефицит/профицит бюджета, очищенный от влияния изменения цен на экспортные товары (в первую очередь, нефть). Иными словами, структурный баланс представляет собой разность между бюджетными доходами без учета конъюнктурных (за счет высоких экспортных цен) и расходами.

Вариант, предусматривающий поддержание структурного профицита, также не представляется оправданным. Учитывая, что долговая проблема практически разрешена, нет оснований использовать ресурсы не на потребление и накопление, а на дальнейшее сокращение размеров долга.

Предпочтительной признается политика сохранения или незначительного сокращения (в процентах от ВВП) налоговых доходов и сохранения либо некоторого увеличения бюджетных расходов. При этом может поддерживаться некоторый структурный дефицит бюджета. Были рассчитаны пределы безопасного дефицита, при котором размеры долга не будут расти в процентах от ВВП. Эти оценки, отражающие прогнозы роста экономики, укрепления рубля и процентных ставок, показали, что размеры дефицита могут составлять до 2% ВВП. Таким образом, рациональной налогово-бюджетной политикой для пост-пост-кризисного периода было бы сочетание нынешнего уровня налоговой нагрузки и расходов на уровне,

соответствующем доходам³, или превосходящем его не более чем на 2% ВВП. Выбор в пределах данного диапазона определяется, во-первых, отношениями с будущими поколениями (на которые переносится обслуживание долга) и наличия высокоэффективных направлений использования заемных средств. В частности, большинство структурных реформ на начальном этапе требуют дополнительных расходов.

Следующая проблема, изученная экспертами ЭЭГ, состояла в измерении зависимости российской экономики вообще и бюджетной системы в частности от внешней конъюнктуры и в оптимальном отражении такой зависимости в налогово-бюджетной политике.

Наряду с количественными оценками зависимости темпов роста, стоимости экспорта и налоговых доходов от цен на нефть и газ, проведенный анализ позволил сделать следующие общие выводы.

- Основные показатели значимости нефтегазового комплекса для российской экономики (вклад в ВВП, экспорт углеводородов в процентах от ВВП, доля в доходах расширенного бюджета) в период с 2000 г. по 2003 г. оставались стабильными либо снижались. Аналогичные показатели, очищенные от влияния колебаний мировых цен, последовательно снижались.
- Быстро ослабевает потенциал дестабилизирующего воздействия на российскую экономику колебаний внешней конъюнктуры: уменьшается соотношение дополнительных экспортных доходов при изменении цены нефти на 1 \$/барр. к ВВП, падает соотношение стоимости таких дополнительных доходов к величине денежной базы.
- Налоговая реформа значительно повысила за последние годы долю изъятия в бюджет конъюнктурных доходов нефтяного сектора. Такая политика потенциально может способствовать укреплению макроэкономической устойчивости и ускорению роста, но предъявляет особые требования к управлению получаемыми доходами. Однако фактически более полное налогообложение конъюнктурных доходов сопровождается непоследовательной политикой их использования: с одной стороны, созданием стабилизационного фонда, а с другой - постепенным увеличением структурного дефицита и стиранием различий между конъюнктурными и регулярными доходами. Продолжение данной тенденции может серьезно снизить устойчивость бюджетной системы.
- Быстрое развитие нефтяного сектора внесло значительный вклад в рост экономики последних лет. Вместе с тем, роль благоприятной внешней конъюнктуры в достижении высоких темпов роста была далеко не решающей: в период 2000-2003 гг. она определяла, по разным оценкам, от одной шестой до четверти фактического роста ВВП. Это объясняется тем, что, с одной стороны, российский НГК имеет достаточно ресурсов и стимулов для развития не только при высоких, но и при средних ценах, а с другой стороны, косвенное воздействие благоприятных условий торговли на экономику через расширение внутреннего спроса в основном погашалось мерами правительства и Центрального банка по сглаживанию эффекта

³ Здесь имеются в виду «базовые» значения доходов, соответствующие стандартной цене на нефть. Отклонения доходов от базовых при более высоких ценах должны аккумулироваться в стабилизационном фонде, а при низких ценах – компенсироваться бюджету из этого фонда.

колебаний внешней конъюнктуры. Был сделан вывод, что влияние внешней конъюнктуры на развитие российской экономики имеет смысл рассматривать только с учетом ответных действий денежных властей, которые могут блокировать действие обычных механизмов передачи в экономику конъюнктурных доходов, разменивая текущие выгоды от высоких экспортных цен на долгосрочную макроэкономическую стабильность.

Эксперты ЭЭГ активно участвовали в разработке механизма действия стабилизационного фонда. Они провели анализ международного опыта создания и функционирования стабилизационных фондов с точки зрения задач, решаемых с помощью механизма стабфондов, формирования их доходов, инвестирования средств, условий и направлений расходования накопленных ресурсов. Разработана концепция формирования и управления Стабилизационным фондом применительно к российским условиям. Подготовлены предложения по принципам использования средств Стабфонда после накопления в нем 500 млрд. рублей.

Следующий вопрос, изученный ЭЭГ – структура бюджетных расходов. Отмечено, что существуют два принципиально различных типа государственного бюджета. Один из них можно назвать «инвестиционным», другой – «социальным». Для инвестиционного бюджета характерна невысокая налоговая нагрузка (15-20% от ВВП) и соответствующий ей сравнительно невысокий объем государственных расходов. При этом доля инвестиций достаточно высока – 35-40% от всех расходов. Как правило, такой бюджет характерен для новых индустриальных стран Юго-Восточной Азии. В случае социального бюджета налоговая нагрузка в два раза выше – 30-50% от ВВП, расходы больше, а в их структуре преобладают трансферты населению – около 40% от расходов. Такой бюджет типичен для развитых стран.

Представляется невозможным сравнивать упомянутые типы бюджетов в терминах «лучше – хуже» или «более эффективный – менее эффективный». Каждый из них имеет свои достоинства и недостатки, отражая при этом особенности развития той или иной страны. Тип бюджета во многом формировался в течении длительного исторического промежутка, и переход от одного типа к другому вряд ли может рассматриваться как цель бюджетной стратегии. Нет оснований полагать, что размер бюджета может рассматриваться как показатель, влияющий на экономический рост. Традиции и структура расходов играют гораздо более важное значение. Движение к оптимальному бюджету в наших условиях следует рассматривать как процесс повышения эффективности деятельности государства в рамках исторически сложившегося бюджетного типа.

Российский бюджет по своим основным параметрам близок к бюджету социальному. Отсюда следует вывод о необходимости его анализа с точки зрения соответствия расходов целям, прежде всего, социальной политики.

Особенностью структуры российского бюджета является достаточно высокая доля субсидий экономике (около 10% расходов), что не характерно ни для одного из бюджетных типов.

Путь к оптимальной структуре предполагает в наших условиях, увеличение социальных трансфертов и сокращение субсидий. Сокращать субсидии необходимо, но подход не должен быть механистическим. Наверное, сельское хозяйство надо субсидировать, потому что это везде делается А вот в ЖКХ, безусловно надо переходить от субсидирования производителей к субсидированию потребителей. Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о размере и эффективности государственного потребления. Уменьшение размера не решает проблему, а лишь

перекладывает ее на других, потому что от уменьшения финансирования госпотребления, у нас не станет судебная система лучше, не станут правоохранительные органы лучше, и ЖКХ не заработает, просто все эти проблемы будут переложены на бизнес.

Поэтому необходимо не столько сокращать государственное потребление, сколько повышать его эффективность. Для этого необходимо финансировать (за счет дополнительных доходов в периоды благоприятной внешней конъюнктуры) мероприятия, которые позволят в будущем сократить государственное потребление без возникновения серьезных социальных проблем.

Рекомендации

Первый вывод из проведенного анализа и оценки объема бюджетных обязательств состоит в том, что главной проблемой российского бюджета является избыточность его расходных обязательств и разрыв между обязательствами и ресурсной базой, определяемой доходами и другими источниками финансирования. Только по федеральному бюджету финансовый дисбаланс достигает около 9-10% ВВП. На региональном уровне разрыв только между финансированием федеральных мандатов в 1998г. оценивался в размере 4% ВВП. В целом по региональным бюджетам финансовый разрыв составляет не менее 6% ВВП. Общий объем непроцентных расходных обязательств составляет около 53% ВВП. К этому следует добавить 8% ВВП обязательств по обслуживанию и погашению долга. Таким образом, объем расходных обязательств бюджета можно оценить на уровне 61%-62% ВВП. С другой стороны, ресурсная база бюджета по оптимистичным оценкам составляет лишь 40%-42% ВВП⁴.

Таким образом, разрыв между обязательствами бюджета и реальным финансированием составляет около 19-20% ВВП. Причинами бюджетного дисбаланса является с одной стороны чрезвычайно громоздкая и неэффективная система расходов, с другой стороны неэффективная налоговая система, не способная обеспечить ресурсами бюджет и одновременно выполнять стимулирующую функцию. В силу жизненной необходимости нормально работающей системы государственных финансов для экономики страны, главной целью бюджетной политики и в целом государственной экономической политики в ближайшем будущем должно стать ликвидация этого разрыва. Для ликвидации бюджетного дисбаланса необходимо проведение структурного реформирования системы государственных финансов - как расходной, так и доходной части, - что и должно стать основной задачей государственной политики.

Направления структурных реформ определяются проблемными областями в бюджетной системе.

Проблемы доходной части бюджета в той или иной мере объясняются неэффективной налоговой системы. Существующая налоговая система с одной стороны не может обеспечить доходами исполнение всех расходных обязательств бюджета, с другой – создает избыточное налоговое бремя на налогоплательщиков

⁴ Существующие налоговые доходы бюджета: 35% ВВП; неналоговые доходы: 1% ВВП (в перспективе при условии повышения эффективности использования госсобственности - до 3% ВВП); заимствования в размере необходимого объема погашения основного долга для поддержания нулевого дефицита: 4% ВВП. При расчетах использовались оценки Центра стратегических разработок.

и тем самым подавляет легальную деловую активность и сужает налоговую базу. Для исправления этого противоречия необходимо проведение системной налоговой реформы и создания гибкого механизма изменения налоговой системы в соответствии с меняющимися макроэкономическими условиями, при этом не в ущерб ее стабильности. Основными направлениями структурных преобразований должно стать более справедливое распределение налогового бремени и по возможности его снижение, при ужесточении мер налогового администрирования.

Снижение эффективного налогового бремени и выравнивание налоговых условий призвано создать стимулы для ведения легальной деловой активности и вывода значительной части экономики из «тени», и в конечном итоге перестать быть препятствием экономическому росту. Это в свою очередь в перспективе расширит налоговую базу и с одной стороны увеличит доходы бюджета, а с другой – позволит в будущем снижать и номинальное налоговое бремя.

Можно утверждать, что даже при благоприятном варианте, проведение налоговой реформы, главными составляющими которой будут либерализация налоговой системы и снижение эффективного налогового бремени, далеко не сразу даст позитивный эффект для доходов. За последние годы в результате необдуманной и непоследовательной политики государство потеряло то доверие населения, которое было в начале реформ. Поэтому заметный эффект от налоговых изменений может появиться только через два-три года при условии стабильности и последовательности в проведении налоговых и других структурных реформ.

Проблемы государственных расходов имеют несколько уровней.

Первый (структурный) уровень состоит в громоздкой и неэффективной структуре бюджетных обязательств. Соответственно и решать эти проблемы можно только путем проведения структурных преобразований в бюджетной сфере и экономике в целом. Неэффективная структура сложилась практически во всех сферах бюджетного сектора: социальные расходы, субсидирование экономики, национальная оборона и т.д. Решение проблем этого уровня выходит за рамки бюджетной политики и требует проведения структурных реформ в соответствующих областях. Бюджетная политика, точнее ресурсная база бюджета, является лишь одним из ограничений, определяющих допустимый размер бюджетных обязательств.

Так, сокращение и упорядочивание социальных обязательств бюджета невозможно без проведения структурной реформы социальной сферы. С одной стороны, роль социальных расходов в России значительно ниже, чем в развитых странах. С другой стороны, есть свидетельства их неэффективного использования и излишней "щедрости" государства по отношению к населению. В системе социального обеспечения и поддержки населения России существует значительное количество социальных гарантий, льгот и выплат, которыми могут пользоваться около 70% населения⁵. Причем только четверть общей суммы реализуемых льгот приходится на домохозяйства со средним доходом ниже прожиточного уровня домохозяйства⁶. Причинами является то, что основная масса льгот предоставляется на основе категориального принципа, а не в соответствии с уровнем нуждаемости. Поэтому необходимо реформировать систему социального обеспечения в сторону повышения адресности предоставляемой социальной поддержки. Ликвидация

⁵ По данным Центра стратегических разработок

⁶ По данным Центра стратегических разработок

предоставления льгот обеспеченным семьям позволит снизить расходы бюджета и/или повысить размер социальных выплат и льгот действительно нуждающимся семьям.

В сфере расходов на поддержку национальной экономики можно выделить два направления структурных реформ. В первую очередь, это прямые и косвенные субсидии предприятиям. Как уже отмечалось, предприятия субсидируются бюджетом не только напрямую, но и косвенно через предоставление налоговых льгот, отсрочек или просто накопление налоговой недоимки. Решение этой проблемы, кроме создания последовательной государственной политики в области субсидирования, требует проведения институциональной реформы предприятий (в частности более широкое применение механизма банкротства), налоговой реформы, решения социальных проблем работников ликвидируемых предприятий. При этом обязательства бюджета должны включать такие расходы, как финансирование фундаментальных научных исследований и субсидирование сельского хозяйства, так как эти сферы не могут финансироваться на основе самоокупаемости.

Одним из примеров неэффективных расходов на экономику, которые могут быть сокращены без видимого негативного эффекта, являются связанные кредиты. Это внешние нефинансовые кредиты (поставки оборудования и т.д.), предоставляемые иностранными правительствами или международными финансовыми организациями предприятиям и организациям фактически под гарантию федерального правительства. Возвратность этих кредитов составляет около 15%, в то время как используются они далеко не в полной мере и не приводят к повышению эффективности производства, увеличивая при этом государственный внешний долг.

Другой проблемой и соответственно направлением структурных преобразований является субсидирование жилищно-коммунальной сферы. В настоящее время в некоторых регионах происходит субсидирование коммунальных платежей населения за счет местных бюджетов. Несмотря на некоторые проведенные сокращения, в настоящий момент, как уже отмечалось, эти расходы занимают около 2,8% от ВВП и 20% расходов консолидированного бюджета регионов. При этом, в некоторых регионах доля этих расходов значительно выше. В данном секторе сложилась система перекрестного субсидирования предприятиями населения. При сложившейся ситуации в жилищно-коммунальной сфере избыточное расходное бремя несут местные бюджеты и предприятия, субсидирующие население. С другой стороны, льготами по оплате коммунальных услуг пользуются в равной степени и бедные и обеспеченные домохозяйства. Аналогичная ситуация сложилась и в других областях общественных услуг, например, общественном транспорте. Для решения этих проблем необходимо реформирование системы жилищно-коммунального хозяйства и социальной системы. Нужно постепенно переносить бремя расходов с бюджетов и предприятий на население. При этом необходимо вводить дифференциацию размеров оплаты населением в зависимости от уровня доходов и при необходимости создавать систему адресной помощи нуждающимся домохозяйствам.

Достаточно острой является и проблема структуры и распределения расходов между бюджетами разных уровней. В настоящий момент требует решения проблема инвентаризации и распределения расходных полномочий (мандатов) между федеральным и региональными бюджетами. В первую очередь это касается расходных полномочий по финансированию некоторых социальных расходов. После того, как будут четко определены полномочия бюджетов разных уровней

можно будет определить степень централизации бюджетной системы и структуру финансовой помощи субфедеральным бюджетам и внебюджетным фондам.

По-прежнему существенной проблемой бюджета и своеобразной "черной дырой" являются оборонные расходы. Как уже отмечалось, объем государственных расходов на оборону труднее всего поддаются оценке из-за соображений секретности. По разным оценкам истинные расходы на оборону варьируются от 2,6% ВВП⁷ до 11,4% ВВП⁸. Однако эффективность этих расходов можно оценить как достаточно низкую. Судя по сообщениям, становящихся доступными публике, уровень оснащенности новыми видами вооружений снижается, зарплата военнослужащих находится на низком уровне, а оборонно-промышленный комплекс является главным генератором бюджетной задолженности. Сокращение военных расходов и повышение их эффективности требует дальнейшего реформирования армии и системы обороны.

Следующий уровень проблем расходной части российского бюджета заключается в наличии неэффективной системы управления государственными финансами, в частности отсутствии или недостаточности жесткого контроля за использованием выделяемых средств. Недостаточный контроль за использованием бюджетных средств был одной из причин накопления кредиторской задолженности бюджетных организаций, которая в настоящий момент оказывает существенную нагрузку на бюджет в дополнение к существующим обязательствам.

Проблема нецелевого использования бюджетных средств будет решаться в процессе перевода всех бюджетополучателей на казначейскую систему исполнения бюджета. В настоящий момент на эту систему перешли большинство бюджетополучателей федерального уровня и часть региональных бюджетополучателей.

Необходимым условием макроэкономической стабильности на ближайшие 5-10 лет в силу наличия существенного долгового бремени будет являться бездефицитность бюджета, т.е. осуществление дополнительных заимствований в объемах, не превышающих погашение долга. При успешном проведении реформ бюджетный дисбаланс будет снижаться, причем главным образом за счет расходов. Причинами этому являются, с одной стороны, избыточность расходной части бюджета и необходимость ее сокращения при повышении эффективности управления. С другой стороны – небольшой потенциал повышения доли доходов в ВВП и общая направленность на снижение налогового бремени. Поэтому размер российского расширенного бюджета на десятилетнюю перспективу можно оценивать на уровне 40%-42% ВВП, что меньше нижней границы бюджетов стран ОЭСР.

- Показано, что если в экономике в результате изменчивости внешних цен случайно и непредсказуемо может возникнуть конъюнктурный сверх-доход (т.е. доход сверх экономической прибыли), то оптимальная бюджетная политика состоит в том, чтобы при превышении переменных доходов их среднего уровня как можно более полно изымать разницу в бюджет и откладывать ее в стабилизационный фонд, а при снижении доходов ниже среднего уровня использовать накопленные средства стабилизационного фонда. При этом важно, что изъятие сверх-доходов, носящих рентный

⁷ Официальная отчетность Главного управления федерального казначейства

⁸ Агентство по контролю за вооружениями и разоружению, США (взято из доклада Мирового банка "Основные подходы к анализу государственных расходов Российской Федерации", 1998г.)

характер, в отличие от использования общих налогов не оказывает негативного воздействия на экономику.

- Разработан проект Закона о Стабилизационном фонде (СФ). Определен статус Стабилизационного фонда как части федерального бюджета, учитываемого в составе остатков средств федерального бюджета на специальном счете. Предложено формировать СФ компенсационного типа, предназначенный для снижения степени зависимости макроэкономической и бюджетной политики от колебаний мировых цен и использовать закрепленные источники доходов – налоги, прямо зависящие от цен на нефть (НДПИ и экспортные пошлины на углеводородное сырье). Предложено установить минимальную сумму средств СФ, после накопления которой его средства могут использоваться не только в период неблагоприятной конъюнктуры. Сформулировано требование инвестировать средства Стабфонда в иностранные активы, что позволяет использовать его механизм одновременно для стабилизации бюджетной системы и платежного баланса.
- В ноябре 1997 г. показана бесперспективность и опасность проводимой в тот момент Центральным банком политики поддержания ставок на рынке ГКО/ОФЗ на относительно низком уровне за счет массивной скупки Центральным банком государственных ценных бумаг, то есть фактически рублевой эмиссии. Подчеркивалось, что для стабилизации рынка ГКО/ОФЗ, кроме немедленного прекращения эмиссии, необходим четкий сигнал, свидетельствующий о твердом намерении властей поддержать стабильность национальной валюты. В качестве такого сигнала предлагались выпуск Правительством опционов на продажу иностранной валюты и повышение ставки рефинансирования. В декабре 1997 г. Центральный банк прекратил массивные интервенции на рынке ГКО/ОФЗ и позволил процентным ставкам вырасти с 28% годовых до 37% годовых. Ставка рефинансирования была сохранена на уровне 28% годовых, однако, ставка по ломбардным кредитам Центрального банка 1 декабря 1997 г. была поднята до 36% годовых.
- Представлены аргументы в пользу сокращения расходов на промышленность, энергетику и строительство, в особенности на субсидии промышленности, и увеличения доли расходов на здравоохранение.
- Проведен анализ возможностей секьюритизации кредиторской задолженности бюджетных организаций и полного перехода бюджетов субъектов Федерации на казначейскую систему исполнения. Предложены рекомендации по этим вопросам.

2. Определение основных параметров бюджетной политики

Экономическая экспертная группа регулярно проводила по заданиям правительства кратко-, средне- и долгосрочные прогнозы макроэкономических показателей. Построение большого количества прогнозов определялось необходимостью оценить альтернативные сценарии налогово-бюджетной политики и проанализировать меры экономической политики при различных предположениях относительно внешнеэкономических условий, получения кредитов международных организаций, проведения реструктуризации внешнего долга и т.д. При этом расчеты ЭЭГ учитывали как влияние макроэкономических показателей на бюджетную

систему (доходы бюджетов всех уровней, показатели погашения и обслуживания государственного долга, стоимость государственных закупок и др.), так и влияние параметров финансовой политики на ключевые макроэкономические показатели (инфляцию, обменный курс, показатели платежного баланса и др.). Часть расчетов предусматривала оценку сценариев макроэкономической политики, заданных представителями правительства, а другая часть - построение параметров налогово-бюджетной политики, отвечающих сформулированным требованиям.

Для решения указанных задач в ЭЭГ был разработан набор макроэкономических моделей. Наиболее общая из них предусматривает согласование показателей, характеризующих:

- *Динамику и структуру ВВП,*
- *Состояние платежного баланса,*
- *Исполнение бюджетов всех уровней,*
- *Денежно-кредитную сферу.*

Модель отражает все существенные связи между этими наборами показателей и включает как эконометрические, так и балансовые уравнения.

Другая модель описывает формирование бюджетных доходов в зависимости от макроэкономических показателей. При этом учитывается объективная связь между ключевыми показателями системы национальных счетов и размерами налоговых баз, а также уровнем собираемости основных налогов.

Разработана также модель, позволяющая детально анализировать сценарии координации налогово-бюджетной и монетарной политики. В основе данной модели лежит увязка показателей денежной программы и параметров бюджетной политики.

Ряд моделей был предназначен для прогнозирования процентных ставок на внутреннем рынке государственного долга и по валютным долговым облигациям правительства.

Рекомендации

Всего за описываемый период было построено и передано в правительство не менее 200 макроэкономических прогнозов. В качестве примеров результатов, получаемых в таких расчетах, можно назвать:

- *Оценку воздействия снижения ставки НДС до 13% на показатели бюджетной системы, темпы роста экономики, инвестиции и доходы населения. Определение влияния на обменный курс и инфляцию повышения базовой цены формирования Стабилизационного фонда. Показано, что ее повышение за пределы, допустимые с точки зрения денежной программы, привело бы к росту инфляции либо укреплению рубля примерно на 0,5 рубля/доллар на каждый доллар повышения базовой цены при сравнительно небольшом ускорении экономического роста.*
- *Оценку скорректированных макроэкономических показателей и параметров исполнения бюджета в случае отклонения цен на нефть от уровней, предусмотренных при разработке Закона о бюджете. Выводы из таких расчетов (которые проводились регулярно) состояли, в частности, в определении предела падения цен на нефть, который может быть компенсирован расширением*

заимствований на внутренних и внешних рынках и размеров сокращения бюджетных расходов в случае более глубокого падения цен на нефть.

- Расчет предельной величины расходов федерального бюджета, совместимых с целевыми показателями денежно-кредитной политики. Расчеты данного типа использовались для определения максимальной величины дополнительных расходов бюджета с учетом необходимости использования части доходов на стерилизацию избыточной денежной эмиссии.
- Макроэкономическую оценку сценариев долговой политики,
- Построение прогноза макроэкономических показателей в случае неполучения кредитов международных финансовых организаций в послекризисный период.
- Анализ и расчет необходимых макроэкономических условий и мер в области бюджетной политики для стабилизации и снижения объемов заимствований в среднесрочной перспективе.

Другие подготовленные рекомендации включали:

- Предложено использовать более консервативный подход к бюджетному планированию в Законе о бюджете на 1998 год. Предложены более низкие по сравнению с правительственным вариантом показатели доходов, расходов и дефицита федерального бюджета. Рекомендации были направлены в Комиссию по экономической реформе и руководству Министерства финансов.
- Показано, что из-за низких доходов в 1997 г. задолженность бюджета по сравнению с Законом о секвестре составит 45 трлн. руб. Предлагалось привести параметры Закона о бюджете на 1998 г. в соответствие с ожидаемыми показателями исполнения, установив доходы на уровне 319 млрд. руб. (11.6% ВВП), прекратить практику денежных зачетов, предусмотреть в бюджете 1998 г. погашение прошлогодней задолженности. Рекомендации были направлены в Комиссию по экономической реформе и руководству Министерства финансов.
- Была показана необходимость достижения первичного профицита уже в 1999 году и его рост до 2% ВВП к 2001 году.
- Проведено обоснование размеров первичного профицита в проекте федерального бюджета на 2000 г. Обосновано повышение первичного профицита с 2.8% до 3% ВВП, но не до 4% как предлагал МВФ.
- Экономическая экспертная группа принимала участие в разработке концепции повышения эффективности бюджетных расходов. В ходе работы, в которой были задействованы несколько аналитических центров, ЭЭГ участвовала в написании технического задания и следила за общей согласованностью материалов, предоставляемых участниками.

Результаты

- ЭЭГ регулярно проводила сравнение построенных прогнозных показателей с макроэкономическими прогнозами, разрабатываемыми Министерством экономического развития и торговли и участвовала в согласовании прогнозов между основными экономическими ведомствами, в том числе на уровне руководителей этих ведомств и руководства правительства. Фактически Экономическая экспертная группа стала одним из аналитических центров, чьи

прогнозы учитываются при выработке официальных прогнозов социально-экономического развития.

- Макроэкономические прогнозы использовались в работе над проектами Законов о федеральном бюджете на 1998-2006 гг.
- Прогнозы ЭЭГ использовались также при выработке правительством и Банком России решений по координации бюджетной и монетарной политики (как на этапе планирования, так и на этапе исполнения бюджета). Эксперты ЭЭГ неоднократно принимали участие в согласовании соответствующих мер руководством Министерства финансов и Банка России.
- Экономическая экспертная группа разрабатывала план долгосрочной макроэкономической политики, который затем был взят за основу при подготовке «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».
- Эксперты Экономической экспертной группы на постоянной основе осуществляли аналитическую поддержку переговоров Министерства финансов с Международным валютным фондом. В частности, проводился оперативный анализ бюджетной и денежно-кредитной политики, оценка текущей экономической ситуации, анализ реалистичности прогнозов.
- Рекомендации по снижению расходов нашли отражение в секвестре бюджета на 1997 г. и последующих Законах о бюджете.

3. Оперативное управление исполнением бюджета

- Эксперты ЭЭГ регулярно готовили краткосрочные (помесячные) и годовые прогнозы доходов Федерального бюджета с учетом текущих значений макроэкономических показателей, оценивали величину процентных расходов, рассчитывали лимиты месячных расходов, лимиты и источники финансирования дефицита. В 1999-2000 гг. расчеты ЭЭГ брались за основу при составлении месячных лимитов финансирования федерального бюджета.
- ЭЭГ неоднократно предоставляла рекомендации по стабилизации рынка государственных заимствований и валютного рынка в кризисный период. В частности, были подготовлены предложения по выпуску производных ценных бумаг, расчет необходимых объемов замещения внутренних заимствований внешними, рекомендации относительно регулирования доступа нерезидентов на рынок ГКО-ОФЗ и политики ставки рефинансирования, а также анализ последствий искусственной девальвации национальной валюты. Кроме того, были предложены конкретные меры по улучшению информационной политики органов власти Российской Федерации с целью восстановления доверия инвесторов.
- Был построен прогноз процентных расходов Федерального бюджета в 1998 году с учетом последствий ухудшения ситуации на финансовых рынках в конце 1997 года.
- В условиях большого положительного сальдо торгового баланса ЭЭГ неоднократно предоставляла рекомендации по стерилизации избыточной ликвидности, вызванной притоком экспортной выручки в страну. В частности, были проанализированы различные механизмы стерилизации (валютный рынок,

рынок ценных бумаг, «бобры», обязательное резервирование, депозиты в Центральном банке, бюджетный профицит), были отмечены достоинства и недостатки этих инструментов и выработаны рекомендации по их оптимальному использованию.

- Статистически было доказано, что проведение неденежных форм налоговых расчетов приводит к снижению наличных поступлений в федеральный бюджет через формирование соответствующих ожиданий у предприятий и изменение их поведения.
- Экспертами ЭЭГ были проанализированы предложения по регулированию доступа нерезидентов на рынок ГКО/ОФЗ.
- Проанализированы варианты реструктуризации внутреннего долга после финансового кризиса. На основании расчетов делается вывод, что 20% уровень доходности при погашении 10% долга в срок является максимально возможным для бюджета. Рекомендован вариант с доходностью 15% и погашением в срок в размере не более 5% от суммы долга, чтобы избежать чрезмерной девальвации. Предложения по реструктуризации внутреннего долга были использованы Министерством финансов, в качестве начальной позиции на переговорах с кредиторами о реструктуризации ГКО/ОФЗ.
- Проведены расчеты вариантов реструктуризации внутреннего долга по ГКО-ОФЗ с учетом реструктуризации форвардных контрактов.
- Рассмотрены возможные источники покрытия финансового разрыва, возникшего в случае непредоставления транша МВФ в ноябре-декабре 1999 (в размере 47.3 млрд. руб.). В качестве возможных способов покрытия финансового разрыва предлагались:
 - пролонгация кредита Сбербанка в объеме 15 млрд. руб.,
 - привлечение неиспользованного кредита ЦБ в объеме 7.3 млрд. руб. (в рамках Закона о бюджете),
 - отказ от покупки госзапасов на сумму 3.8 млрд. руб., что однако потребовало бы внесения изменений в Закон о бюджете.
- Предложено использовать для ограничения доли нерезидентов на рынке ГКО/ОФЗ не административные барьеры, а повышение привлекательности инвестиций для резидентов путем (1) отмены налога на доходы от операций с госбумагами, (2) диверсификации источников заимствования, прежде всего, за счет рынка ОГСЗ, (3) расширения выпуска долгосрочных инструментов с переменным купоном, (4) более активного использования внешних облигационных займов.
- Проанализирован сценарий внутренних и внешних заимствований на 1999 –2010 гг. С помощью модели управления госдолгом были оценены макроэкономические условия, при которых данный сценарий заимствований осуществим. Расчеты показали, что предполагаемое сокращение валовых внешних заимствований возможно лишь при очень жесткой бюджетной политике.
- Рассмотрен вопрос замещения эмиссионного финансирования дефицита рыночными заимствованиями в июле 1999 года. Сделан вывод о нежелательности проведения заимствований на внутреннем рынке ценных

бумаг, так как краткосрочные заимствования приведут к превышению установленных Законом о бюджете на 1999 г. параметров расходов по обслуживанию и погашению долга в 1999 г., а заимствования со сроками погашения в 2000 г. неприемлемы из-за высоких процентных ставок.

- Прогноз процентных расходов по ГКО/ОФЗ в 1998-1999 гг.
- С помощью имитационной модели построены оценки потерь бюджета от снижения цен на нефть. Потери в 1998 г. оценены в 1.7-2.1 млрд. долл.
- Проведен анализ возможных вариантов использования кредита МВФ Supplemental Reserve Facility. Расчеты, проведенные с применением построенной модели государственного долга России, показали, что при использовании внешнего займа на погашение внутреннего долга процентные расходы будут снижаться на 0.5% ВВП в год, начиная с 1999 г. 1 млрд. долл. из кредита SRF, полученного ЦБ в июле 1998 г., был передан Министерству финансов для финансирования бюджетного дефицита.
- Проведена оценка изменения налоговых поступлений в результате изменения цен на продукцию естественных монополий (электроэнергию, газ и грузовые железнодорожные перевозки) а также отмены перекрестного субсидирования. Выявлено, что при снижении цен на газ в три раза, цен на электроэнергию - в два раза, и цен на железнодорожные перевозки – на 40%, эти отрасли становятся убыточными. Поступления НДС при этом почти не увеличиваются, а доходы по налогу на прибыль возрастают, так как в остальных отраслях растет прибыль за счет снижения себестоимости. Сделан вывод, что при переносе источника субсидирования пассажирских перевозок с грузового транспорта на бюджет краткосрочный эффект на доходы Федерального бюджета будет негативным.
- Непосредственно после финансового кризиса 1998 года были подготовлены предложения по неотложным мерам стабилизации валютного рынка. Предлагалось в частности:
 - Полностью прекратить интервенции ЦБ на валютном рынке.
 - Ввести ограничения на валютную позицию банков.
 - Повысить норматив обязательной продажи валютной выручки экспортерами.
 - Позволить предприятиям и физическим лицам переводить счета из проблемных банков в Сбербанк.
 - Прекратить выдачу кредитов коммерческим банкам на поддержание ликвидности.

В сентябре 1998 г. было принято решение о том, что экспортная валютная выручка, подлежащая обязательной продаже может быть продана только на валютных биржах. С 1 января 1999 г. норматив продажи валютной выручки был увеличен с 50% до 75%.

В сентябре 1998 г. коммерческим банкам было запрещено покупать иностранную валюту для собственных нужд (за исключением обслуживания пунктов обмена наличной иностранной валюты).

Решением Совета директоров Центрального банка РФ от 1 сентября 1998 г. было разрешено переводить счета физических лиц в Сбербанк из банков, заключивших со Сбербанком соглашение.

- Начиная с мая 1999г. расчеты ЭЭГ берутся за основу при составлении месячных лимитов финансирования федерального бюджета. ЭЭГ также предоставляла рекомендации по вопросам методологии бюджетного планирования (переход на стандарты СГФ, учет кредиторской задолженности) и мониторинга исполнения бюджета, а также динамики и структуры государственного долга Российской Федерации, регионов и муниципалитетов.
- Сформулированы принципы методики отбора участников программы технической помощи Всемирного банка. Предложено учитывать: платежеспособность региона, качество управления бюджетом, масштаб экономики региона, доля монопольной продукции в национальном списке и доля государственного сектора в объеме ВРП.
- Подготовлены предложения по критериям распределения Кредита Мирового банка на финансовую поддержку реформ на региональном уровне. Сформулированы требования, предъявляемые к заемщикам: состояние бюджета, проводимая экономическая политика, требования к обеспечению кредита. Определены цели, разработан порядок и процедура предоставления кредита. На основе критериев, предложенных ЭЭГ, был проведен конкурс среди регионов на получение данного кредита. Кредит Всемирного банка был предоставлен в начале 2000 г.
- Разработана схема оценки кредитоспособности регионов. Оценка основывается на параметрах бюджета и долга. При анализе предложено учитывать как абсолютные значения показателей, так и тенденции их изменения. Методика оценки кредитоспособности использовалась при формировании политики выделения бюджетных ссуд.
- Подготовлены и согласованы с Министерством финансов методические рекомендации по управлению государственным и муниципальным долгом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

4. Совершенствование структуры бюджетной системы и бюджетного процесса

Эксперты ЭЭГ активно участвовали в процессе реформирования бюджетного процесса – переходе на принцип бюджетирования, ориентированного на результаты. ЭЭГ принимала участие в подготовке докладов Министерства финансов и ряда других ведомств о результатах и основных направлениях деятельности на 2005-2007 гг. Разработаны предложения, касающиеся принципов среднесрочного бюджетного планирования. Подготовлен проект концепции разделения бюджетных обязательств на постоянные и возобновляемые. Эксперты ЭЭГ участвовали в работе экспертных групп по доработке докладов экономических ведомств.

Эксперты ЭЭГ в течение отчетного периода принимали участие в формировании государственной политики в области межбюджетных отношений. Среди наиболее важных работ, проведенных ЭЭГ, можно отметить: проведение инвентаризации и в 2004 году проведена оценка влияния мер по изменению ставок налогов и пропорций расщепления регулирующих налогов, а также перераспределения расходных полномочий, вводимых в действие с 2005 года, на уровень покрытия доходными источниками расходных обязательств консолидированных региональных бюджетов, а также бюджетов субъектов и

муниципальных образований. Анализ позволил сделать следующие выводы относительно покрытия “новыми” доходами “новых” расходных полномочий:

- Общий эффект перераспределения расходных полномочий между федеральным бюджетом и консолидированными региональными бюджетами практически сбалансирован с перераспределением доходных источников. В совокупности на региональном уровне наблюдается незначительное ухудшение покрытия расходов доходами, которое, тем не менее, укладывается в точность полученных оценок. Для ряда субъектов при этом показатель покрытия существенным образом улучшается.
- На региональном уровне наблюдается существенный дисбаланс перераспределяемых между субъектом и муниципальными образованиями доходов и расходов. Передаваемый на уровень субъекта объем расходов оказывается существенно ниже, чем перераспределяемый в пользу субъекта объем налоговых доходов, что ведет к существенному ухудшению покрытия на уровне субъекта. Тем не менее, данный дефицит в подавляющем большинстве случаев (исключение составляет 3 субъекта) находится в рамках объемов безвозмездной помощи, который передается с регионального уровня на муниципальный, и проблема дефицита покрытия может быть решена изменением порядка предоставления данной помощи.

С учетом полученных результатов можно сделать вывод, что в целом реализация рассматриваемых мер федеральной политики является сбалансированным на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Тем не менее, в региональном разрезе ситуация существенным образом отличается для различных субъектов.

В 2003 году проведена оценка эффекта отмены налога с продаж и реализации компенсационных мер на состояние бюджетов субъектов и местных бюджетов. При подготовке проектов федерального бюджета на очередной год отмена налога с продаж на бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований приводит к изменению подхода консолидированного бюджета всех регионов.

Как показал анализ, доля налоговых доходов в общих доходах консолидированных региональных бюджетах в целом возрастает. Отчасти это обусловлено общим положительным эффектом от изменений налогового законодательства (подавляющее большинство субъектов получает положительный суммарный эффект). Тем не менее, для 16 регионов показатель снизился. В данный перечень входят преимущественно регионы, имеющие совокупный отрицательный эффект. Для подавляющего числа субъектов изменение налогового законодательства ведет к увеличению чистого финансового потока между федеральным и региональным бюджетом в пользу последнего.

Важное значение имеет относительный объем налоговых доходов местных бюджетов, непосредственно характеризующий степень расщепления налоговых доходов внутри субъекта РФ. Вычисления показали, что в результате отмены налога с продаж и реализации “компенсационных” налоговых инициатив данный показатель снижается для 58 субъектов и растет – для 29. Таким образом, можно говорить о тенденции централизации доходов в бюджетах субъектов.

Основная причина этого заключалась в том, что налоги и сборы, которые предполагается отменить одновременно с налогом с продаж, имеют более высокий показатель расщепления в местные бюджеты, нежели в бюджеты субъектов.

Одновременно, “компенсационные” налоговые инициативы оказывают положительное влияние в большей степени на бюджеты субъектов. Например, налог с продаж во многих регионах расщепляется в соотношении 60–40% в пользу муниципальных образований, а налоги на совокупный доход – 50–50%.

Как следствие, для приведения показателей централизации к величинам, предшествовавшим изменениям налогового законодательства, регионам можно рекомендовать пересмотреть действующие ставки расщепления налогов внутри субъекта в пользу муниципальных образований или увеличить объем помощи.

В 1998 году была проведена инвентаризация разделения расходных полномочий между уровнями бюджетов РФ. Проведен обзор более 100 законодательных актов, определяющих расходные полномочия различных уровней исполнительной власти. По всем функциям бюджета проведено разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями, выявлены области пересечения полномочий. Проанализированы существующие законодательные акты. Использовано Минфином для рационализации межбюджетных отношений. Подготовлена укрупненная схема разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации,

Проведен анализ соответствия Законов о бюджете, принимаемых субъектами Федерации, Бюджетному кодексу. Описаны наиболее часто встречающихся противоречия.

Предложено ввести для оценки эффективности налоговой политики по отношению к региону налоговый потенциал. Рассмотрены альтернативные способы его определения. Концепция налогового потенциала была затем включена в ныне действующий механизм объективного распределения финансовой помощи между регионами.

Предложено отменить ограничение объема заимствований субъектов РФ и муниципалитетов в течение года процентными выплатами по долгу, сохранив ограничение 30% (15% для муниципальных образований) от собственных доходов, расширить требования по предоставлению информации, необходимой для регистрации внешнего облигационного займа. Предложения использованы при подготовке приказа Министерства финансов РФ об эмиссии и обращении ценных бумаг субъектов Федерации и муниципалитетов.

5. Участие в разработке программных документов правительства

Эксперты ЭЭГ сыграли ведущую роль в разработке предложений по совершенствованию макроэкономической политики, который затем был взят за основу при подготовке «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» («программы Грефа»).

ЭЭГ разработала проект «Заявления Правительства и Центрального банка РФ об экономической политике на 1999 г. и среднесрочную перспективу». В дальнейшем были подготовлены проекты и дополнения к следующим разделам: «Налоговая политика», «Денежно-кредитная политика», «Развитие инструментов регулирования денежного предложения», «Валютная политика». Большая часть предложений ЭЭГ была принята в окончательном варианте «Заявления».

Эксперты ЭЭГ участвовали в подготовке Единой стратегии управления государственным долгом, принятой правительством.

ЭЭГ участвовала в разработке среднесрочных и долгосрочных прогнозов экономического развития и среднесрочной экономической политики.

По заданию руководства Министерства финансов ЭЭГ анализировала и готовила комментарии и замечания к проектам ежегодно разрабатываемых Банком России «Основных направлений единой денежно-кредитной политики».

6. Налоговая реформа

Эксперты ЭЭГ принимали активное участие в подготовке налоговой реформы, анализе ее хода и выработке мер по совершенствованию налогового администрирования.

После начала налоговой реформы одной из приоритетных задач стал анализ хода и результатов реформы. Это потребовало не только проведения собственно экономического анализа, но и разработки методических подходов к анализу эффекта реформы. Так, показано, что оценка влияния налоговой реформы на общую налоговую нагрузку в экономике требует рассмотрения набора показателей, включая величину фактически уплаченных и начисленных налогов; налоги при фактических и «стандартных» внешних условиях, а также налоги, скорректированные на изменение макроэкономических условий. Последнее означает необходимость необходимо сравнивать для измерения эффекта реформы не ситуацию «до» и «после» ее проведения, а ситуацию «с реформой» и «без нее». Такой подход позволяет учесть, что даже при неизменном налоговом законодательстве сбор налогов существенно меняется под действием сдвигов в макроструктуре экономики. Эксперты ЭЭГ провели оценку эффекта реформы в различных определениях как в целом по экономике, так и по отдельным отраслям, налоговым базам и категориям налогов.

Расчеты, проведенные на основе национальных счетов (что позволяет учесть нерегистрируемую деятельность и уклонение от налогов) показали, что реформа привела к резкому снижению налоговой нагрузки на капитал. В несколько меньшей степени снизилась эффективная нагрузка на потребление. Нагрузка на труд осталась почти неизменной, что объясняется не только некоторым выходом из тени зарплаты, но и снижением удельного веса доходов типа зарплаты самозанятого населения. При этом нагрузка на труд остается очень низкой по международным меркам, почти вдвое уступая показателям стран Восточной Европы и ЕС.

Мерой, заслуживающей безусловно положительной оценки, стала отмена «оборотных» налогов, начисляемых на всю стоимость продукции (их ставка могла составлять до 4%). Поскольку в перерабатывающих отраслях полная стоимость продукции существенно превышает величину добавленной стоимости, именно эти отрасли больше всего страдают от применения оборотных налогов. Отмена оборотных налогов, по оценкам ЭЭГ, была эквивалентна снижению налоговой нагрузки на 6-7% добавленной стоимости в основных ценах для таких отраслей, как топливная промышленность и цветная металлургия, и на 10-12% для перерабатывающих отраслей - химии и нефтехимии, машиностроения, легкой, пищевой промышленности и др. Таким образом, отмена оборотных налогов дала серьезный стимул к диверсификации экономики.

Анализ эффекта налоговой реформы в разрезе основных отраслей экономики показал, что все отрасли можно разделить на четыре группы по масштабам облегчения налоговой нагрузки в период между 2000 г. и 2003 г.:

1 – Снижение нагрузки более чем на четверть от начального уровня. В эту категорию попадают пищевая и легкая промышленность, лесная и деревообрабатывающая промышленность, транспорт и связь.

2 – Снижение нагрузки от четверти до пятой части от начального уровня. Группа включает металлургию, химическую и нефтехимическую промышленность, строительство и торговлю (с учетом перемещения ДС).

3 – Снижение нагрузки менее чем на одну пятую. Сюда относятся машиностроение, электроэнергетика, промышленность стройматериалов.

4 – Увеличение нагрузки. Включает единственную отрасль – топливную промышленность.

Различия в динамике налоговой нагрузки по отраслям во многом объясняется структурой уплачиваемых ими налогов: снижение было большим в отраслях с более высоким удельным весом налогов на капитал. Обращает на себя внимание тот факт, что в металлургии возврат НДС превысил его уплату (т.е. по налогам третьей категории в этой отрасли были поступления из казны, а не в казну).

Особое внимание при анализе было уделено налоговой нагрузке в нефтяном секторе, играющем ведущую роль в формировании бюджетных доходов (особенно на федеральном уровне). Было показано, что при анализе нагрузки в нефтегазовой промышленности необходимо учитывать перемещение существенной части добавленной стоимости с помощью механизма трансфертных цен из этой отрасли в посредническую сферу. Соответственно, мы определяли налоговую нагрузку с учетом возвращения «по месту создания» перемещенной добавленной стоимости.

Оказалось, что такая коррекция радикально меняет оценку налоговой нагрузки в нефтегазовом секторе. Ее сравнение с налоговой ситуацией в других секторах нашей экономики позволило сделать неожиданный вывод: повышение налогообложения нефтяной и газовой отраслей в 2000-2003 гг. выглядит столь значительным прежде всего потому, что начиналось оно с весьма низкого уровня. Существовавшая до того налоговая система не могла в достаточной мере реагировать на резкое увеличение после девальвации размеров нефтегазового комплекса. В результате нагрузка на него до 2001 г. была даже ниже, чем в остальных отраслях экономики. После резкого повышения нагрузки в 2001 г. (в первую очередь за счет значительного повышения экспортных пошлин) она затем снизилась до уровня порядка 40% от добавленной стоимости (в широком определении). Полученные результаты свидетельствуют, что в ходе налоговой реформы налоговая нагрузка на нефтяную и газовую отрасли заметно повысилась (по разным меркам на 6-8% добавленной стоимости), тогда как в других секторах она резко (на 8-10%) упала. В итоге в 2003 году нагрузка на нефтяную отрасль в базовом определении была на треть выше, чем по промышленности, не считая топливной.

Было также учтено, что налоговая нагрузка на нефтегазовый сектор существенно зависит от внешних условий. В особенности сильна такая зависимость для нефтяной промышленности, где экспортные пошлины и налог на добычу полезных ископаемых напрямую увязаны с ценой нефти на мировых рынках. При этом в ходе реформы зависимость налоговой нагрузки от мировых цен последовательно усиливалась. Таким образом, представляет интерес оценить изменение нагрузки на

НГК в сопоставимых условиях. Полученные результаты свидетельствуют, что нагрузка повысилась при высоких и средних ценах и снизилась при низких. Нейтральный уровень цен равен 20,5 долл./барр. – при этой цене нагрузка составляла 31,5% как в 2000 г., так и в 2003 г. Важно также отметить, что при стандартных внешних условиях уровень нагрузки на нефтяной сектор в настоящее время сравнительно невысок, составляя лишь 31% ДС. Принятые в 2004 г. решения о повышении ставок экспортных пошлин и НДС на нефть существенно повышают нагрузку при высоких мировых ценах, но не меняют ее величину при стандартных ценах.

В целом показано, что налоговая нагрузка в разных определениях снизилась в целом по экономике на 2-4 процента добавленной стоимости (ДС), по промышленности без топливной – на 8-10 процентов ДС. Нагрузка повысилась только в топливном секторе – таким образом, реформа привела к ее перераспределению с перерабатывающего в сырьевой сектор.

Вместе с тем полученные по многим направлениям результаты не столь значительны либо вообще вызывают сомнения. Так, предполагалось, что существенная часть потерь бюджета от снижения налоговых ставок будет компенсирована выходом бизнеса из тени. На первый взгляд, эти ожидания были подтверждены тем фактом, что, несмотря на радикальное облегчение нагрузки на заработную плату, поступления подоходного налога возросли, а социального – не упали. Однако проведенный ЭЭГ анализ показал, что главную роль здесь сыграл не выход из «тени», а повышение конкуренции на рынке труда и иные факторы, не связанные с налоговой реформой.

Другим налогом, по которому можно было ожидать выхода из тени в ответ на снижение ставки, был налог на прибыль. Но фактически реформа привела к резкому сокращению поступления и (еще больше) начисления данного налога, несмотря на то что, согласно национальным счетам, доля прибыли в ВВП за этот период осталась практически неизменной. Проведенный нами анализ показал, что реформа налога на прибыль привела не к уменьшению, а даже к некоторому увеличению уклонения от него. Объяснение состоит в том, что вместе с другими льготами была отменена и инвестиционная. При наличии возможности сравнительно безопасного уклонения от уплаты налогов, сопровождаемого нелегальным оттоком капитала, часть внутренних инвестиций была конкурентоспособной альтернативой оттоку только благодаря существованию инвестиционной льготы. Анализ ЭЭГ показывает, что в ситуации, когда делается выбор между инвестициями в российскую экономику и выводом капитала из страны без уплаты налогов, решение высоко чувствительно к наличию инвестиционной льготы, но слабо реагирует на налоговые ставки.

Из сказанного можно сделать вывод, что проблема влияния налоговой нагрузки на инвестиции сводится не столько к снижению общей налоговой нагрузки, сколько к повышению стимулов для инвестирования за счет изменения структуры налоговой системы, предоставления инвестиционной льготы и т.п. По-видимому, отмена льготы была серьезной ошибкой реформы.

При анализе налоговой политики необходимо учитывать также, что в российской экономике финансовое состояние большинства отраслей поляризовано: для сырьевых отраслей характерно перенакопление (объем инвестиционных ресурсов превышает возможности инвестирования), а большинство других отраслей испытывает недостаток средств и имеет ограниченные возможности привлечения заемных ресурсов. Снижение налоговой нагрузки на все отрасли может привести к

некоторому увеличению инвестиций в «бедных» отраслях и одновременно к дополнительному оттоку капитала из «богатых». Более эффективный путь состоит в перемещении нагрузки, когда снижение налогов на обрабатывающие отрасли компенсируется более полным изъятием ренты в сырьевых отраслях (которые все равно не в состоянии в полной мере «переварить» эти средства).

Наш общий анализ подтверждается наблюдаемыми экономическими показателями. После отмены налоговой льготы, несмотря на снижение общей налоговой нагрузки, изменилась динамика оттока капитала (в долларовом выражении): если до конца 2001 г. он снижался, то с начала 2002 г. вновь стал расти. По всей видимости, резкое замедление роста инвестиций в основной капитал в 2002 г. (несмотря на то что инвестиционные ресурсы предприятий не уменьшились) прежде всего было обусловлено отменой инвестиционной льготы.

Эксперты ЭЭГ выразили серьезные сомнения в оправданности отмены налога с продаж и снижения ставки НДС с 2004 г. Потери бюджета разделят между собой потребители (там, где конечные цены снизятся) и производители (там, где им удастся сохранить те же цены). В условиях довольно высокой конкуренции на большинстве рынков можно ожидать, что основная часть выигрыша (за исключением отдельных «локальных монополий») достанется именно потребителям. Не сумеет отечественное производство воспользоваться и косвенными результатами облегчения налоговой нагрузки: расширится внутренний спрос, но в последнее время его приращение в основном удовлетворяется дополнительным импортом.

Экспертами ЭЭГ была также выражена серьезная обеспокоенность намеченным на 2005 г. снижением единого социального налога (ЕСН). Во-первых, теоретически, при условии, что и работники, и работодатели действуют на конкурентных рынках, изменение ЕСН не должно изменить финансовое положение предприятий, так как все высвобождающиеся средства должны пойти на рост оплаты труда. Результат может быть иным только при отсутствии конкуренции за рабочую силу: в депрессивных регионах или там, где действуют «градообразующие предприятия», выступающие как монополисты на рынке труда. Опросы предприятий подтверждают, что основная часть высвободившихся от снижения ЕСН средств будет использована ими на повышение зарплаты. Увеличение зарплаты приведет к расширению потребительского спроса, что, как и снижение налогов на потребление, даст толчок не столько росту отечественного производства, сколько увеличению импорта. Одновременно радикальное снижение ставки ЕСН создаст серьезнейшие проблемы для бюджетной системы, потери которой (даже с учетом увеличения зарплаты и ее частичного выхода из тени) составят более 1% ВВП. Таким образом, сокращение налогов на потребление и ЕСН представляется неоправданным. Оно будет означать повышение реальной зарплаты и ее стимулирующей роли, уменьшение перераспределения доходов через бюджет, однако вряд ли окажет заметное влияние на рост экономики. Следует также учитывать негативные последствия второго снижения ЕСН для пенсионной системы.

На начальном этапе разработки налоговой реформы было проведено имитационное моделирование последствий введения предлагаемых правительством изменений в налоговом законодательстве на уровне предприятия. Расчеты показали, что налогооблагаемая база увеличивается, однако, за счет снижения ставки налоговые поступления в целом снижаются на 20-30%. В случае, если экспорт составляет значительную долю выручки предприятия, общие налоговые платежи сокращаются более чем в два раза (за счет возмещения НДС). Дополнительным

фактором снижения налогооблагаемой прибыли является возможность полного вычета некоторых видов расходов (в частности на рекламу). Показано, что изменение налогов повлечет лишь незначительное повышение потребительских цен (не более, чем на 2%). При этом их принятие будет способствовать увеличению рентабельности производителей, появлению условий для повышения заработной платы и, таким образом, положительно повлияет на покупательную способность населения.

Расчеты, сделанные на основе микромоделей показали, что при условии применения предприятием механизма ускоренной амортизации, налоговое бремя значительно снижается (в среднем на 30%) за счет (1) уменьшения налогооблагаемой прибыли из-за почти двукратного увеличения амортизационных отчислений, (2) снижения ставки налога.

Проведен анализ предложений Госналогслужбы по изменению налогов. Показано, что снижение ставки НДС до 10% будет иметь более негативные последствия для федерального бюджета по сравнению с прогнозируемыми НДС, в то время как снижение налога на прибыль до 30% улучшит положение налогоплательщиков и повысит собираемость этого налога.

Произведен анализ основных факторов, определяющих доходы от налога на покупку наличной иностранной валюты. Построен прогноз доходов от этого налога в 1998-2001 гг. Выявлено, что существует простая легальная схема, позволяющая уклониться от этого налога.

Эксперты ЭЭГ участвовали в рабочей группе Министерства по экономическому развитию и торговли по оценке последствий введения НДС – счетов.

Проведенный ими анализ позволил сделать следующие выводы. Общие издержки предприятий от отвлечения оборотных средств могут составить примерно 0,1% ВВП. Эти издержки могут оказаться существенно дифференцированными, достигая значительно больших размеров в двух случаях:

- для финансово слабых предприятий, не имеющих доступа к кредитным ресурсам либо могущих привлечь их только под высокую ставку,
- для предприятий со значительными перерывами в производственном цикле (нерегулярно выпускающих партии продукции).

По-видимому, в обе категории прежде всего будут попадать малые предприятия.

На примере промышленности было показано, что максимальное увеличение себестоимости не превысит 0,17%. Это означает, в частности, что переход на НДС-счет не приведет к всплеску инфляции.

В случае, если введение спецсчетов будет сопровождаться сокращением срока возмещения НДС, выигрыш бизнеса от этого в целом может перекрыть его общие потери. В случае принятия решения об ускоренном возмещении НДС федеральному бюджету придется изыскать средства в размере 140 млрд. руб. на единовременную выплату задолженности по возмещению, что значительно превышает ожидаемый выигрыш бюджета от введения НДС-счетов. Поэтому ускорение возмещения, вероятно, не может быть произведено сразу после введения режима НДС-счетов и будет происходить постепенно в течение нескольких лет. Вместе с тем, выигрыш от ускоренного возмещения получают прежде всего экспортеры (в основном крупные предприятия), тогда как издержки будут наиболее значимыми для мелких предприятий.

Важным следствием введения НДС-счетов стало бы существенное негативное воздействие на торговлю с Беларуссией, поскольку, согласно проекту закона, средства по НДС, поступающие не со специальных счетов, не будут вычитаться из базы налогов на доходы. С другой стороны, возможность проведения торговых сделок без использования НДС-счетов автоматически приведет к уклонению от налогов с использованием сделок с белорусскими контрагентами. Это означает, что введение НДС-счетов в России фактически возможно только при условии одновременного их введения в Беларуссии.

Рекомендации

- Проведенный анализ позволил рекомендовать переместить часть налоговой нагрузки с перерабатывающего сектора в сырьевой, повысив изъятие природной ренты, присутствующей в стоимости нефти, газа и металлов. Это позволяет сгладить разрыв в инвестиционной привлекательности различных отраслей и будет способствовать диверсификации российской экономике, ее уходу от сырьевой ориентации (т.е. избежанию «голландской болезни»). В ходе налоговой реформы существенно повышены налоги на нефтегазовый сектор при высоких мировых ценах и снижены общие налоги.
- Рекомендовано восстановить инвестиционную льготу для стимулирования накопления, норма которого остается неоправданно низкой. В настоящее время обсуждается восстановление исключения части инвестиций из базы налога на прибыль.
- В 1998 году предложено принять подготовленный правительством вариант изменений налогового законодательства.
- Предложено отказаться от снижения ставки НДС до уровня 13%,
- Предложено уделять большее внимание совершенствованию налогового администрирования, не полагаясь на то, что снижение налоговых ставок само по себе повысит собираемость налогов. При этом важно обеспечить справедливость процедур налогового администрирования и и равное отношение ко всем налогоплательщикам.
- Предложено не снижать ЕСН с 2005 года, поскольку это существенно подорвет долгосрочную стабильность пенсионной системы.
- Предложено отменить налог на покупку иностранной валюты,
- Подготовлены предложения по совершенствованию принципов формирования шкалы ставок экспортных пошлин на нефть.

7. Пенсионная реформа

Для анализа пенсионной системы и последствий пенсионной реформы была разработана специальная модель прогнозирования, предназначенная для долгосрочного (на 50 лет) прогнозирования таких показателей как производительность труда, численность занятых в экономике, средняя зарплата, фонд оплаты труда, процентные ставки и др. Данная модель использовалась для оценки необходимости пенсионной реформы (т.е. анализа возможностей

традиционной, распределительной системы социального страхования) и анализа последствий введения накопительной компоненты пенсионной системы.

При анализе распределительной системы были выделены и оценены основные факторы, определяющие динамику средней пенсии, два из которых являются стандартными, а третий связан с устранением структурных диспропорций. Наибольший позитивный вклад вносит рост производительности труда, средняя скорость которого составляет 3,3% в год. Демографическая динамика вносит отрицательный вклад, поскольку соотношение числа занятых и пенсионеров падает в среднем на 1,3% в год. Таким образом, два этих фактора вместе взятые обеспечили бы темп роста пенсий на уровне всего 1,9%, что могло бы привести к быстрому расширению разрыва между зарплатой и пенсиями. Однако, на величину пенсий позитивно влияет еще один фактор: рост ресурсов пенсионной системы благодаря увеличению соотношения между фондом заработной платы и ВВП. Последнее связано, с одной стороны, с ростом доли оплаты труда в первичном распределении доходов, а с другой стороны – с сокращением доли скрытой зарплаты.

Сопоставление прогнозных значений средней пенсии с динамикой зарплаты и прожиточного минимума выявило весьма неблагоприятные тенденции. Соотношение между величиной пенсий и зарплат сначала повышается (примерно до 35%), однако уже к 2013 г. разрыв вновь возвращается на уровень 2001 г., после чего быстро увеличивается, так что к концу периода средний размер пенсии составляет лишь 17% от величины зарплаты.

В целом распределительную пенсионную систему нельзя назвать совершенно нежизнеспособной, поскольку ожидаемый средний уровень пенсий на протяжении всего периода растет. Однако, с другой стороны, такая система не может быть признана приемлемой из-за быстро падающего коэффициента замещения дохода.

Далее экспертами ЭЭГ был изучен потенциал смешанной системы социального обеспечения, начавшей функционирование с 2002 г. в результате проведенной пенсионной реформы. Было показано, что в период до 2030 года средние размеры пенсии в результате реформы снижаются, поскольку часть отчислений используется не на финансирование текущих пенсий, а инвестируется. Однако, с другой стороны, реформа позволяет начиная с 2020 г. стабилизировать соотношение между средними размерами зарплаты и пенсий. Правда, стабилизация коэффициента замещения достигается на уровне 24%, далеко от желаемого.

Эксперты ЭЭГ проанализировали также распределительные последствия пенсионной реформы. Прежде всего, было рассмотрено влияние реформы на перераспределение между поколениями. Это осуществлялось путем сопоставления приведенной стоимости совокупных пенсионных выплат, получаемых различными когортами при распределительной системе и при реформируемой системе социальной защиты. Было показано, что все когорты мужчин, родившихся до 1967 г., и женщин, родившихся до 1973., в случае реформы оказываются проигравшими, в то время как последующие поколения выигрывают, причем размер выигрыша увеличивается по мере увеличения года рождения. Это означает, что поколения, которые не будут участвовать в накопительной системе или будут выплачивать лишь 2% взносов, потеряют в результате пенсионной реформы.

Наиболее значительные потери чистой текущей стоимости (17-19%) оказываются для когорт мужчин, родившихся в 1943-1955 гг., и женщин, родившихся в 1948-1961 гг. Этот вывод не удивителен, поскольку данные когорты не будут получать выплат из накопительного компонента (или их размер будут

незначимым), причем размер выплат из базового и страхового компонентов также будет меньшим, так как после реформы из них уйдет часть взносов. Иными словами, главными проигравшими оказываются последние когорты, не участвовавшие в накопительной системе социальной защиты, а также участвовавшие в ней первые поколения. Они не получают преимуществ от накопительного компонента, и их пенсии из базового и страхового компонентов в течение пенсионного периода будут меньшими.

Кроме того, важно проанализировать различные последствия пенсионной реформы для мужчин и женщин. Показано, что долгосрочная выгода от пенсионных реформ оказывается различной для мужчин и женщин, будучи для последних относительно умеренной. Гендерные различия в среднем уровне пенсий, в настоящее время незначимые, увеличатся к 2050 г. почти на 60%. Эти различия связаны преимущественно с накопительным компонентом (как показано выше, выплаты из двух других компонентов сохранят аналогичные распределительные модели). В 2050 г. прогнозируемый размер накопительных пенсий для мужчин будет превышать размер таких пенсий для женщин почти в 3 раза!

Более низкий уровень выплат женщинам из накопительного компонента можно объяснить сочетанием двух факторов. Во-первых, женщины аккумулируют меньше накоплений на протяжении своего периода занятости, поскольку у них более низкий уровень зарплаты и более короткий трудовой стаж (в силу как меньшего участия в составе рабочей силы, так и более раннего выхода на пенсию). Во-вторых, у женщин более высокая ожидаемая продолжительность жизни в момент выхода на пенсию (и в силу более раннего выхода на пенсию, и в силу большей продолжительности жизни), поэтому их выплаты из накопительного компонента распределяются по более длительному периоду времени. В результате, для женщин выгоды от введения накопительных пенсий перевесят потери от более низких не накопительных выплат лишь после 2045 г., причем к концу рассматриваемого периода их выгоды останутся умеренными (вырастут лишь на 4% по сравнению с чисто распределительной системой).

Такого результата можно было ожидать. Российская распределительная система предполагала крупномасштабное перераспределение фондов от мужчин к женщинам. В реформируемой системе социальной защиты распределительные компоненты следуют прежним схемам перераспределения, однако применительно к меньшей доле выплат. Степень перераспределения уменьшается по мере увеличения роли накопительного компонента.

Таким образом, анализ ЭЭГ показал, что реформа не сможет полностью разрешить некоторые важные проблемы. Прежде всего, разрыв между пенсиями и зарплатой останется слишком большим, а уровень замещения – слишком низким. Кроме того, гендерные различия в уровне пенсий будут увеличиваться. Реализация пенсионной реформы делает ее логику гораздо менее понятной, чем это можно было бы предположить, если судить по общему подходу. Нынешний уровень базовой пенсии слишком низок для того, чтобы обеспечить социально приемлемые гарантированные выплаты: ее размер сможет достичь уровня прожиточного минимума только к 2020 г. В результате минимальный уровень жизни обеспечивается путем введения минимальной пенсии, т.е. распределяется между базовым и страховым компонентами. Однако это ослабляет зависимость пенсионных выплат от прежних взносов. Накопительный компонент играет ключевую роль в создании трудовой мотивации, связывая трудовые усилия индивида с будущими выплатами. Но этот эффект размывается его «виртуальной»

природой, поскольку первые выплаты по этому компоненту можно будет получить только через 10 лет.

Рассмотрены некоторые меры, необходимые для сглаживания распределительных последствий пенсионной реформы.

Рекомендации и результаты

- По заданиям правительства экспертами ЭЭГ было построено более 50 вариантов макроэкономических прогнозов формирования и использования ресурсов пенсионной системы. Весь анализ сценариев пенсионной реформы в правительстве основывался на макроэкономических прогнозах ЭЭГ.
- Показано, что введение накопительной пенсионной системы недостаточно для обеспечения в долгосрочной перспективе приемлемых параметров системы социального страхования. В качестве дополнительных мер предложено рассмотреть увеличение возраста выхода на пенсию (который в настоящее время низок по международным стандартам), увеличение будущей доли вкладов в накопительный компонент (за счет других компонентов), а также повышение гибкости инвестирования средств пенсионной системы.
- Показана необходимость увеличить вклад женщин в накопительную систему, чтобы избежать формирования большого гендерного разрыва в уровне пенсий.

8. Совершенствование стандартов бюджетной отчетности и бюджетной статистики

Проведенный ЭЭГ анализ принципов бюджетной статистики выявил в этой сфере много серьезных проблем. В первую очередь следует отметить, что существующая на сегодняшний день бюджетная статистика довольно противоречива и непрозрачна. Как уже отмечалось, она отражает в лучшем случае только расходы, произведенные в порядке исполнения законов о бюджете. При этом не учитываются различные операции, проводимые через многочисленные внебюджетные фонды, которые созданы некоторыми министерствами и ведомствами и, особенно, в регионах.

Официальная статистика по федеральному бюджету к 1999 г. стала более или менее соответствовать международным стандартам статистики кассового исполнения, хотя и не лишена некоторых недостатков. В региональных бюджетах и внебюджетных фондах ситуация значительно хуже. Например, расходы на обслуживание долга региональными бюджетами стали учитываться только в 2000 г. При этом все равно нельзя поручиться за их достоверность и полноту. Очевидно, что чем менее прозрачна статистика, тем больше возможности скрыть истинное положение дел.

Проведен анализ особенностей построения бюджетной отчетности на принципах метода начислений и обоснована целесообразность его использования для российской бюджетной статистики.

Важнейшим преимуществом данного подхода является отражение истинного объема бюджетного сектора. В этом, правда, состоит и основная сложность его применения в России. На момент исследования в России не был определен и не известен истинный размер государственного сектора. В частности, это касается

размера бюджетных обязательств и государственных пассивов. Да и само определение понятия «бюджетное обязательство» нуждалось в совершенствовании. В Бюджетном кодексе РФ бюджетное обязательство определяется как «признанное органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающая в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью»⁹. Иными словами, бюджетным обязательством считается то, что записано в законе о бюджете на очередной год. Однако, очевидно, что законы о бюджете не покрывают всех обязательств бюджета. Существуют законы, прямо устанавливающие размер расходов на ту или иную сферу. С другой стороны, многие расходные обязательства, формально упоминающиеся в законе о бюджете, имеют условный характер (например, гарантии, или обязательства, зависящие от поступления доходов) и, кроме того, не зафиксированы в явном виде. В Законе о бюджете на 2001 г., например, большая часть обязательств по обслуживанию и погашению внешнего долга поставлена в зависимость от поступления доходов сверх утвержденных параметров. Хотя очевидно, что обслуживание государственного долга должно являться безусловным обязательством. Поэтому параметры ежегодных законов о бюджете также не выполняют роль бюджетного обязательства. Раз понятие «бюджетное обязательство» не определено, то, очевидно, невозможно определить и его размер. Отсюда вытекает необходимость проведения мероприятий по определению бюджетных обязательств на качественном и количественном уровне. Примерно то же относится и к государственным активам и доходам. До сих пор неизвестен размер государственных активов и само определение понятия также нуждается в переосмыслении.

С другой стороны подобные мероприятия все равно являются необходимыми, поэтому это можно рассматривать лишь как временную трудность с непосредственным введением метода начислений. Более того, необходимость будущего перехода на метод начислений будет способствовать более совершенному определению и учету всех бюджетных активов и пассивов.

Другим важным препятствием введения метода начислений в российской практике является неразвитость правовых механизмов и судебной системы. В условиях переходной экономики имеют место случаи невыполнения принятых бюджетных обязательств, вследствие чего образуется задолженность. При кассовом методе учета исполнения бюджета задолженность не учитывается в бюджетной статистике. Кроме того, разные субъекты по-разному оценивают размер задолженности из-за нечеткого определения бюджетного обязательства. Частично это обуславливается и несовершенством законодательной базы. Но в данном случае имеется в виду, что даже принятый закон или другой нормативный акт не является гарантией того, что обязательство будет выполнено. С другой стороны, опять-таки это является временным явлением, и введение метода начислений может способствовать ускорению процесса. При формировании бюджетной отчетности на основе метода начислений подобные проблемы не должны возникать в силу однозначности определения величины обязательства. Кроме того, как уже упоминалось, использование метода начислений сохраняет информацию о кассовых потоках бюджета.

Понятно, что введение отчетности на основе начислений само по себе не решит проблему избыточных обязательств и бюджетной задолженности. Но это

⁹ Ст. 222, Бюджетный Кодекс Российской Федерации, М.: «Проспект», 2000

поможет создать полную картину бюджетного сектора и в том числе величины бюджетной задолженности в явном виде, а, следовательно, создаст мощные предпосылки для решения подобного рода проблем.

Исходя из описанных выше структурных проблем, можно наметить следующие этапы введения метода начислений и совершенствования структуры бюджетных обязательств.

В первую очередь, необходимо завершить инвентаризацию бюджетной сферы и государственного сектора. Результатом должно являться подробное описание структуры государственного сектора и нормативной базы, относящейся к обязательствам бюджета. Эта работа уже проводится правительством.

Параллельно должна проводиться работа по определению границ государственного сектора на качественном, концептуальном уровне. Также на этом этапе нужно вводить формы отчетности по расходам и пассивам на основе метода начислений параллельно с ведением кассового учета. Результатом должно стать построение баланса государственных активов и пассивов, который позволит получить (в первом приближении) картину бюджетного сектора. Это облегчит и одновременно явится мощным стимулом для дальнейшей работы по структурному реформированию бюджетного сектора и, в частности, решению проблемы бюджетной задолженности.

Рекомендации

Для эффективного использования бюджетных средств и предотвращения возникновения и накопления задолженности необходимо иметь возможность отслеживать исполнение бюджетных обязательств на каждом этапе расходования средств. Учет на основе начислений способствует стремлению финансовых властей к прогнозированию влияния текущей политики на будущие периоды. При таком методе учета возникает полная картина бюджетных обязательств, иными словами, расходов в будущих периодах, и бюджетных активов, т.е. потенциальных ресурсов бюджета.

Российская бюджетная система пока не готова в полной мере для перехода на метод начислений. Однако, подготовительную работу необходимо проводить уже сейчас. Метод начислений может применяться для составления бюджетной отчетности параллельно с публикуемыми кассовыми отчетами. Использование параллельно с кассовыми отчетами даст представление аналитикам и руководящим органам о размерах и степени выполнения обязательств бюджета. Учет обязательств, чье кассовое исполнение лежит вне планируемого периода, автоматически наложит более жесткие ограничения на текущую бюджетную политику.

Таким образом, введение метода начислений в практику бюджетного планирования создаст более реалистичную и прозрачную картину бюджетного сектора и будет способствовать повышению эффективности бюджетной политики.

Среди других рекомендаций можно отметить:

- Проведена работа по переходу на международные стандарты бюджетной отчетности. В частности, составлено описание расхождений между действующим Законом о бюджетной классификации и «Системой государственных финансов» - методологии МВФ.

- ЭЭГ активно участвовала в доработке «Меморандума определений» для расчетов основных показателей Бюджетной и Денежной программ на 1999г.
- Разработана методика расчета основных показателей расширенного бюджета. Проведены экспериментальные расчеты по данным за 2003 год. Методика передана в правительство.
- Разработаны рекомендации, устраняющие недостатки существующей системы региональной бюджетной отчетности и направленные на повышение эффективности и прозрачности межбюджетных отношений. Учитывается существующая законодательная база. Разработаны новые формы отчетности в соответствии с рекомендациями. Министерство финансов приняло решение об изменении формы отчетности регионов.

9. Мониторинг состояния российской экономики

- На протяжении 1997-2005 гг. ЭЭГ ежемесячно готовила Обзоры экономических показателей для Правительства Российской Федерации и Банка России, распространявшиеся среди руководителей высшего звена министерств и ведомств. Обзоры сочетали в себе оценку текущей макроэкономической ситуации, данных за последний месяц и более фундаментальный анализ экономического развития, на основе которого давались рекомендации относительно кратко- и среднесрочной экономической политики. Особое внимание в обзорах уделялось мониторингу текущего исполнения бюджета. Всего за рассматриваемый период было подготовлено почти 100 выпусков обзора.
- В период ноябрь 2004-март 2005 г. ЭЭГ готовила еженедельные обзоры ситуации в сфере государственных финансов. Обзоры направлялись в Министерство экономического развития и торговли и Министерство финансов.
- В период финансового кризиса (с ноября 1997 г. по август 1998 г.) ЭЭГ по заданию Первого заместителя Председателя правительства А.Б.Чубайса проводила ежедневный мониторинг ситуации на российских и мировых финансовых рынках. Анализировались объемы погашения и привлечения государственного долга, ставки на первичном и вторичном рынках ГКО/ОФЗ, объем спроса и предложения на валютном рынке, цены на российском фондовом рынке. Результаты мониторинга направлялись первому заместителю председателя правительства, в Министерство финансов, аппарат правительства, Совет безопасности и использовались правительством при проведении оперативной антикризисной финансовой и денежно-кредитной политики.
- Экспертами ЭЭГ была разработана система показателей для формирования опережающего индикатора валютного кризиса. Этот индекс, учитывающий макроэкономические показатели и характеристики финансовых рынков, передавался в Министерство финансов.
- ЭЭГ осуществляла мониторинг исполнения программных показателей в налогово-бюджетной и кредитно-денежной сфере. Предоставляла расчеты и рекомендации относительно необходимых корректировок в бюджетной политики в течение года с целью достижения заданных показателей программ МВФ. Так, сделан прогноз выполнения Бюджетной программы Федерального

Правительства в 1999 г. Предсказано невыполнение программы в части финансирования за счет денежных властей (ЦБ) в конце 1999 г. Прогноз был использован в бюджетном планировании. Прогноз оправдался.

- По поручениям правительства эксперты ЭЭГ регулярно проводили факторный анализ причин отклонения исполнения бюджета от плановых показателей.

10. Формирование позиции российского правительства по экономическим вопросам в международных организациях

Основные элементы работы ЭЭГ по данному направлению:

- ЭЭГ постоянно участвовала в разработке программ реформ и целевых показателей финансовой политики в рамках подготовки соглашений о выделении кредитов МВФ. Эксперты ЭЭГ регулярно участвовали в переговорах правительства с представителями МВФ по согласованию условий экономических программ.
- Эксперты ЭЭГ готовили материалы для формирования позиции российского правительства в МВФ, Всемирном банке, ЕБРР, ОЭСР, АТЭС, «Большой восьмерке», «Группе 20».
- Эксперты ЭЭГ готовили оценку программ сотрудничества правительства со Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития, а также предложения по целесообразности конкретных проектов международными финансовыми организациями.
- Были подготовлены предложения по позиции правительства по реформированию задач и принципов работы МВФ в рамках общего изменения архитектуры мировой финансовой системы.
- Эксперты ЭЭГ готовили комментарии и предложения и участвовали в обсуждении материалов международных организаций, касающихся оценки ситуации в российской экономике и экономической политики правительства.